

民営化の手法とリスク

——空港の民営化に関する法制度の検討を中心に——

寺田 麻佑*

I. 民営化の手法とリスク

1. はじめに

公的事業——国や公共団体が行っている事業——について、私企業に委ねることを一般的に意味する民営化には、様々な手法がある。

その際、公的事業の運営を民間に任せることを含め、公的市場・事業の民営化については、様々なリスクが同時に存在している。条件の変化や政治的状況による変化、さらには消費者保護など、公的事業（典型的には国・地方公共団体等公的部門が行う事業）の民営化には、リスクとの関係で常に注意しなければならないことがある⁽¹⁾。

それゆえ、国や公共団体によるサービスの供給の範囲を考える上でも、また、規制の在り方を考える上でも、民営化の手法については、民営化の際のリスクと国や公共団体の責任の在り方とともに、慎重に考察する必要がある。

本論考は、民営化の手法が国や公共団体が最終的に負うべき責任やリスクとの関係で問題となる事象のうち、特に空港の民営化の手法とリスクについて検討と分析を行うものである。

2016年を迎えた現在、日本においては、この4月より関西国際空港と伊丹空港が民営化されたうえで運営が行われているほか、仙台空港も、新しい経営権者が設立した新しい会社の下で7月から運営が行われるなど、空港の民営化が進んでいる。また、今後はさらに他の多くの空港においても、民営化の検討がなされている。

そこで、本論考においては、民営化の手法としてどのような方法が採用されているのか、その手法の包含する法的リスクはどのようなものがあるのか等について、特に空港の民営化に関する法制度を中心に、他国の事例等も参考にしながら、空港の民営化の手法とリスクについて比較と検討を行い、今後の検討の指標とする。

* 国際基督教大学教養学部政治学・国際関係学デパートメント法学メジャー准教授

具体的には、空港の民営化に関する法制度と手法について紹介、検討を行ったうえで、日本における具体例を検討し、さらに諸外国における空港の民営化に関する参考となる事例の検討を行う。そのうえで、日本でも進む空港の民営化とその手法に関するリスクの取り方も含めて検討と分析を行う。

2. 民営化の様々な手法とリスク

民営化には、明確な定義は存在していないとされている⁽²⁾。とはいえ、民営化の分類手法については、財産の民営化や組織の民営化、任務の民営化や機能そのものの民営化に分類できるとする考え方や⁽³⁾、大きく分けて組織の民営化と業務の民営化に分けられるとする考え方もある。

このうち、組織の民営化については、公共団体等が行っていた業務について、新たな組織の設立や組織の所有形態の変更や、法人等への事業譲渡を行うことが考えられる。

また、業務の民営化については、事務事業の処理を私人に委託する民間委託や、指定機関（指定法人）による行政権限の行使としての指定検査確認機関、放置車両確認機関、指定管理者制度、刑事施設の民間委託等が存在している⁽⁴⁾。

民営化が検討される背景には、財政赤字や財源の確保の困難性などがそれ自体リスクとして生じてきていることが挙げられる。様々なリスク要因については、対応の仕方も様々にあるところ、リスクを想定したうえで、公的主体が取ることのできる手法としては民営化が考えられるためである。

公的主体の行う事業等（社会的に重要なものも含めた）におけるリスクについては、完全に避けられるものではなく、リスクの対応を想定したうえで、どのような手段を取ることが適切かを考える必要がある⁽⁵⁾。

そこで、本稿においては、民営化の手法とリスクについて考える素材として、特に公的施設の民営化を取りあげ、さらに、そのなかでも空港の民営化について検討を行う。

以下、施設の民営化の一形態である PFI と、空港における民営化の手法について検討を行う。

3. 民営化の一形態としての PFI

(1) PFI の概要

PFI (Private Finance Initiative) とは、公共施設等の建設や運営、施設の維持管理などを民間の資金等を活用して行う手法のことである。公共サービスにおける金銭への価値変換 (Value For Money: VFM) を生み出す手法として 1992 年にイギリスのジョン・メージャー政権下で生まれた手法とされる⁽⁶⁾。

日本において PFI は、バブル経済の崩壊によって必要となった緊急の経済対策や、悪化した財政の健全化を目指すための手法のひとつとして、議員立法によって導入された (民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律、平成 11 年法律第 117 号。以下「PFI 法」という)。政府説明資料によれば、「公共がサービスを直接提供するよりも、民間に委ねた方が効率的」であるため、「同一水準のサービスをより安く、同一価格でより上質のサービスを」得られるようにするためのものであるとしている⁽⁷⁾。具体的には、「公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技能的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は同一価格でより上質のサービスを提供する手法」とされる⁽⁸⁾。

(2) PFI 法の課題とリスク

PFI 法は、しかし、それほど多くの活用はなされなかったと指摘されている⁽⁹⁾。その要因は、以下の二つである。

まず一つめの要因は、PFI が、英米法系の契約主義に適した形態であったことから、日本の従来との整合性がなく、実行しづらかったという点にあった⁽¹⁰⁾。次に、二つめの要因は、運営主体が民間に変わることによって生じうる制度上の障害や不利益がリスク要因として、考慮された点にあった⁽¹¹⁾。

(3) 2011 年の PFI 法改正

PFI 法は、1999 年に制定されてから、2001 年と 2005 年の改正や、8 つのガイドラインの制定などがなされてきたが、特に大きな改正となったのが 2011 年であった⁽¹²⁾。

2011 年の改正は、内閣府民間資金等活用事業推進委員会 (PFI 推進委員会) が 2010 年 5 月 25 日に出した「中間とりまとめ」において提言した、PFI の問題点を踏まえた今後の目指すべき方向性⁽¹³⁾ とともに、同年の 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」⁽¹⁴⁾ において PFI (特にコンセッション方式) の具体的活用が提言されたことを背景としている。特に新成長戦略においては、先ず、その第 3 章「7 つの戦略

分野の基本方針と目標とする成果」のなかの（４）観光立国・地域活性化戦略において、「大都市の再生」として「・・・投資効果の高い大都市圏の空港、港湾、道路等の真に必要なインフラの重点投資と魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め、世界、アジアのヒト・モノの交流の拠点を目指す必要がある。この整備に当たっては、厳しい財政事情の中で、特区制度、PFI、PPP等の積極的な活用により、民間の知恵と資金を積極的に活用する。」とPFIが明言された。そのほか、同（４）の「社会資本ストックの戦略的維持管理等」の説明の部分においても、「・・・高度経済成長期に集中投資した社会資本ストックが今後急速に老朽化することを踏まえ、維持修繕、更新投資等の戦略的な維持管理を進め、国民の安全・安心の確保の観点からリスク管理を徹底することが必要である。さらに、社会資本ストックについては、厳しい財政事情の中で、維持管理のみならず新設も効果的・効率的に進めるため、PFI、PPPの積極的な活用を図る。」とやはりPFIの積極活用が提唱された。

次に注目すべきなのが、同新成長戦略の説明のなかの、21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクトの14「公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進」の説明である。以下で見るように、そこでは、PFIへのコンセッション方式の導入が唱えられた。すなわち、

「・・・PFI制度にコンセッション方式を導入し、既存の法制度（いわゆる公物管理法）の特例を設けることにより公物管理権の民間への部分開放を進める。あわせて、公務員の民間への出向の円滑化、民間資金導入のための制度整備、地方公共団体への支援体制の充実など、PFI制度の拡充を2011年に行う。これにより、PFI事業規模について、2020年までの11年間で、少なくとも約10兆円以上（民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する法律施行から2009年末までの11年間の事業規模累計約4.7兆円の2倍以上）の拡大を目指す。」

との説明がなされた。以上、法改正については、このように具体的なPFI活用と、コンセッション方式導入等の提案が政府主導によってなされた。この背景には高度経済成長期に集中的に整備されてきた道路等の社会資本の維持管理や更新費が今後嵩むであろうという現実の状況の変化が存在していると指摘されている⁽¹⁵⁾。

（４）PFI法改正後のコンセッションの推進

公共施設等へのコンセッション方式の導入促進は、PFI法の改正後、日本の重要戦略施策として位置づけられた。

「日本再興戦略」改定 2014(平成 26 年 6 月 24 日閣議決定)においては、コンセッションは、地域における民間の事業機会の創出ならびに公的部門の効率化に資するうえに、民間の担い手が複数地域の事業運営の担い手となることによって広域連携につながり、地域も活性化させるものであるとして、今後は飛躍的に各大させていくことが重要であるとされた。「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプランに係る集中強化期間の取組方針について」(平成 26 年 6 月 16 日民間資金等活用事業推進会議決定)のなかにおいて、コンセッションについては、2014 年度から 2016 年度末までを集中強化期間とし、期間内に達成すべき数値目標を設定し、さらに 2022 年までの 10 年間で 2－3 兆円の事業規模を前倒しで 2014 年からの 3 年間で達成すべきことが定められた⁽¹⁶⁾。このように、強く推奨されるコンセッションの重点分野としては、空港、水道、下水道、道路とともに位置づけられている⁽¹⁷⁾。

以下、本稿においては空港に焦点をあて、空港の民営化に関する法制度と手法について論じる。

4. 空港の民営化に関する手法

(1) 概要

空港民営化の手法には、株式の売却の程度(政府持ち分の程度)の在り方のほか、株式会社が滑走路を所有するのか、リースを行うのかということも含めて様々な形態が存在している⁽¹⁸⁾。

具体的には、①経営委託、②株式の公開、③トレード・セール、④コンセッション、⑤プロジェクト・ファイナンス といった様々な方法が考えられる⁽¹⁹⁾。

①経営委託(management contract)は、所有権は政府におきながらも、受託企業が空港の経営責任を引き受ける方式である。

②株式公開(share flotation)は、株式市場における株式の公開を行うことで民営化を行うものである。

③トレード・セール(trade sale)は、空港の一部もしくは全体をトレードパートナーや投資機関から構成されるコンソーシアムに売却する手法である。

④コンセッション(consession)は、一定期間(一般的には 20 年から 30 年程度)の空港経営権の売却や空港のリースのことである。

⑤プロジェクト・ファイナンス(project finance)は、民間企業が空港や空港施設を建設して形成し、一定期間の後に所有権が政府に戻る方式のことであり、BOT(build-

operate-transfer) ともいう。

これらの手法は、それぞれ、利益が必要なために利用者数が少ないなど利益の見込みない空港については上場ができないこと（この点は特に株式上場方式に指摘される）、公的関与の在り方によっては民間企業による工夫の余地が少なくなる等のリスクを内包している。

以下においては、実際に日本において採用されている空港コンセッション方式を検討する。

（２）空港コンセッションについて

PFI 法改正によって導入されたコンセッション方式による空港のコンセッションとは、空港の所有権は国や地方公共団体に留保しつつ、運営権を民間の事業者に売却する制度である⁽²⁰⁾。コンセッションの最大の特徴は、国や地方公共団体が施設の所有権を保持する点であり、この点において、株式公開やトレード・セール方式とは大きく異なっている。さきにみたように、2011 年の PFI 法改正によって新たに作られた「公共施設等運営権」がコンセッションを想定しているものである。

このようなコンセッション方式は、空港のように、建設に多額の金額を要し、施設を容易に分割することができずに、自然独占的な性格を持つ施設について、施設の所有と整備の主体から経営主体を分離して、経済経営の自立化と効率化を意図するものであるといえる⁽²¹⁾。

（３）空港コンセッションの課題とリスク

コンセッションの実施には複雑な手続きが必要とされている。特に、所有者と経営者の間で行われる契約事項は、様々に想定しうるリスクについて対応したものでなければならない。そうすると、想定されるリスクの要因も考慮し、法的な検討も含めて非常に細かな作業が必要となるものである。すなわち、コンセッション契約自体にリスクが存在するうえに、リスクの算定についての検討が難しいものであるといえる。

こうしたことから、コンセッションの評価は分かれている。空港コンセッションについては、未だ不透明な部分が多いため、今後コンセッション方式における民営化を進めながら、問題があった場合には適宜修正をしていく必要があるだろうとの評価もなされている⁽²²⁾。他方で、コンセッション方式については、効率的、効果的な行政運営が求められているなかで、新たな発想によって効用を重視した資産運営に体制を

転換することのできるものであるとして評価もされている⁽²³⁾。

コンセッションの課題としてはリスクが多く存在することが挙げられる。それらは、契約の持つ危うさ——契約の不完備性によって機会主義的となるリスク——や、事業を引き受けた主体と事業運営を売却した公的主体との目的が不一致であることによる、経営の非効率性のリスク、複数の主体が関与することによる責任の所在の不明確さのリスク⁽²⁴⁾、さらには、事業に問題が起こった場合や想定外の自体が生じた場合の究極的な責任の所在についても、問題が生じうるリスクが存在する。

Ⅱ. 空港の民営化手法とリスク

1. 空港の現状

現在日本に 97 存在する空港は、空港の設置としては、既にほぼ、これ以上は設置が考えられないほどの状態となっている⁽²⁵⁾。

空港整備法は 1956 年に制定され、公共の飛行場は「空港」と位置付けられた。空港は、第一種空港と第二種空港に分けられている。それらの分類は、国際航空路線に必要な航空（第一種空港）と、主要な国内航空路線に必要な空港（第二種空港）との分類である。2012 年時点において、国が管理する第一種空港は伊丹、羽田、新千歳、稚内、釧路、函館、仙台、新潟、広島、高松、松山、高知、福岡、北九州、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、那覇の 20 空港であった⁽²⁶⁾。このうち、国が設置管理するものは第二種 A、国が設置したうえで、地方公共団体が管理するものが第二種 B とされており、さらに地方の航空輸送に必要な空港が第三種空港とされた。

空港の整備については、1967 年度から 2002 年度末まで、第 7 次計画まで策定されて実行された⁽²⁷⁾。また、これまでの空港整備の財源については、1970 年に空港整備特別会計（現社会資本整備特別会計空港整備勘定）が作られた。かかる空港の整備特別会計は、空港の整備や改良、災害復旧、維持管理や騒音対策、保安業務等に必要な経費を賄うための特別会計であった。なお、現在も基本的に維持されているこの特別会計の仕組みにおいては、一般会計からの繰入金や、航空会社が支払う空港使用料、財政投融资等の借入金等が財源とされている。その歳入のうちの七割は、空港の利用者である航空会社が支払う税や利用料である⁽²⁸⁾。これら特別会計の設定によって空港整備が飛躍的に進んだと評価されている⁽²⁹⁾。

2. 空港民営化への法制度整備に関する議論の状況

(1) 空港民営化への検討経緯

2010年5月に、国土交通省が所管する分野における成長戦略を策定するため、国土交通省成長戦略会議が設置された。この成長戦略会議においては、成長戦略分野として海洋関係、観光、建設・運輸産業、住宅・都市といった分野における議題に加えて、航空分野についても議論がなされた⁽³⁰⁾。そして、航空分野に関する議論においては、羽田空港の国際化やLCCの参入の促進が議論されるとともに、空港の運営を抜本的に効率化する方法についても検討がなされた⁽³¹⁾。この会議における報告書においては、今後の中期的なテーマとして、空港関連企業と空港の経営の一体化ならびに民間への経営委託ないし民営化ということが掲げられた。

現状の日本の空港運営は、原則として国管理空港（前述の約20空港）については、旅客ターミナルビルを民間の会社が運営し、飛行機が離発着する滑走路や誘導路などの空港の基本施設については国が直接管理するというように、上下分離の形態をとっている⁽³²⁾。もっとも、成田国際空港や中部国際空港や関西国際空港については、それぞれの空港を運営する会社が存在している。

このように基本的に国の運営する空港は、基本設備を国が管理運営しているところ、赤字となっている部分については、特に基本施設の運営を効率化したいということが議論された。また、議論の前提としては、海外においては空港について運営者が設備ごとに分かれずに一体的な運営がなされていることがあるため、多くの日本の国営空港においては、空港運営という観点で非効率ではないかということが国の検討会において評価されていた⁽³³⁾。

また、このような形で運営が別になされていることが非効率であるとの指摘は、様々な専門家等から指摘されていた⁽³⁴⁾。

以上の成長戦略会議における議論を踏まえ、国土交通省において2011年7月まで、「空港運営のあり方に関する検討会」が開催された。この検討会の報告書においては、コンセッション方式を基本に、空港の経営の一体化と民営化を進めていくことが述べられている⁽³⁵⁾。

(2) 民活空港運営法の成立

PFI法に基づく公共施設等運営権を設定した運営等が行われる場合における関係法律の特例を設ける等の所要の措置を講じた、「民間の能力を活用した国管理空港等の

運営に関する法律」(平成 25 年法律第 67 号、以下「民活空港運営法」という)が 2013 年に成立した。

この民活空港運営法は、政権交代ののち、法案の一部修正がなされている。修正内容は、空港経営改革と地域活性化の位置づけに関するものであり、今般の空港の経営改革は地域の活性化を目指していること、そして実際の経営の委託にあたっては、地域の自治体や事業者から構成される法定の地域協議会の意見を聞いたうえで進めること、ということが規定として入れられた⁽³⁶⁾。

同法に基づき、民間の能力を活用した国管理空港等の運営等に関する基本方針(平成 25 年国土交通省告示第 1080 号)が策定された。この基本方針においては、国管理空港のコンセッションを進めるにあたっての、以下のような点が明記された。

すなわち、空港が公共のインフラとして有する高い公共性を踏まえて、航空会社と利用者の双方にとって空港の魅力を向上させ、航空需要・旅客数・内外の交流人口の拡大等による地域の活性化を実現することによって、空港及び地域が相互にメリットを享受できるようにすること。また、各空港の特性を踏まえつつ、公共施設等運営権制度を活用した航空系事業と非航空系事業の一体的な経営を行うこと。着陸料等の機動性や柔軟性の確保と民間の知恵・資金の活用等によって空港経営の徹底的な効率化を図ること。そして、コンセッションを通じて空港全体の価値の上昇に取り組み、その運営事業の範囲や、30 年から 50 年を目安とする運営権の存続期間、運営権者が提供するサービスの水準に関して、利便性を向上するなど、コスト削減等の改善策を総合的に推進すること。このほか、航空会社等の負担が大幅に増大しない形での着陸料等の自由な設定なども含めて、基本的な考え方の方向性が示された。

3. 日本における空港民営化の具体例

(1) 関西国際空港(関空)と大阪国際空港(伊丹空港)

関西国際空港(以下、適宜「関空」という)と大阪国際空港(以下、「伊丹空港」、「伊丹」という)は、2012 年 7 月に経営統合がなされた。

関西国際空港は、1994 年に大阪の泉州沖を埋め立てた場所に開港した、日本において初めての海上空港であった。その際、埋め立て地が比較的水深の深い場所であったことから、そもそもの用地造成に多額の費用が必要となっていたほか、開港後に予想以上に地盤沈下の対策費用が必要となった⁽³⁷⁾。2015 年度時点における有利子負債残高は 8985 億円であり、経営に関する抜本的な見直しと対策が検討されていた。

最終的にコンセッション方式による関西国際空港の運営権の売却を行うために、先ず、2012年に伊丹空港と関西国際空港の経営統合がなされ、関空・伊丹の双方の空港を所有し、運営する会社として、国が100パーセント出資した「新関西国際空港株式会社」が設立された。関空と伊丹の経営統合においては、関空の土地部分を所有する「関西国際空港土地保有株式会社」が2013年4月に設立されて、土地部分を新会社に貸し付ける手法が採用されたほか、土地保有株式会社が負債の大半を引き継いで、運営部分と切り離す形が取られた。さらに、当該新関西国際空港株式会社によって、2013年7月には、伊丹空港の旅客ターミナルビルを運営する「大阪国際空港（伊丹空港）ターミナルビル株式会社（OAT）」が買収された（全株式取得による）。

また、2012年に国内に誕生したLCCによって、関空が運用時間に制限のない24時間空港として着目された結果、発着回数の年間目標であった13万回が達成された。さらに、2013年ころからは訪日外国人が急増してアジアとのLCC便の充実した関空の利用者が200万人を超えるようになったことから、関空は、設備面の運営と所有の切り離しがされただけでなく、実際に利益を上げることのできる空港と変化した。

そして、2015年12月1日に、オリックスとフランスのヴァンシ・エアポート⁽³⁸⁾がそれぞれ50パーセントずつを出資した目的会社「関西エアポート株式会社」に、関西国際空港、伊丹空港における、2016年4月1日から2060年3月31日までの44年間の運営権（コンセッション）を売却する契約が結ばれた。⁽³⁹⁾

その契約内容は、年間に最低490億円の対価を受け取るというものであり、このような契約により、新関空会社の経営が健全化し、土地の賃貸料を受け取る関空会社の債務も消えることとなるものである。

（２）関西国際空港（関空）と大阪国際空港（伊丹空港）におけるコンセッションのリスク対応

関空・伊丹のコンセッション契約においては、「新関空会社は、原則として運営権者による事業の実施に対して何らの支払い義務を負わない」と規定され、関空の地盤沈下に関するジャッキアップ業務が運営権者の義務的な事業として定められ、その他地盤沈下に対応する関連業務についても、運営権者の自己責任によって実施することと規定されている。また、要求水準書に示される範囲内のものは、運営権者の負担とされた。

さらに、政治リスクについて、関空・伊丹のコンセッション契約においては、特定

の政策変更に起因し、例えば関空・伊丹と競合する空港が新規に設置されたり、既存の空港が拡充されたりすることになって、運営権者に不利益または損失が生じた場合には、新関空会社が補償する旨の条項が盛り込まれた。

(3) 仙台空港

仙台空港は、東北地方における唯一の国管理空港であり、旅客数は2013年時点において307万人（国際線と併せると316万人）となっていた。貨物取扱量は同じく2013年時点において5900トン（国際線と併せると約6000トン）であり、宮城県名取市と岩沼市に重なって立地しており、仙台市内から空港アクセス鉄道で最短距離としては17分の場所に位置している。

宮城県の震災復興の「起爆剤」として、民間委託による仙台空港の活性化⁽⁴⁰⁾の推進を考えた宮城県知事（当時）が2011年12月に空港の運営の民間委託を国に要請したことが契機となり、その後、2013年5月には、空港の民間委託に関する官民会議「仙台空港600万人・5万トン実現サポーター会議」の設置がなされた。

宮城県が民間との共通の指針として2013年3月にまとめた「仙台空港及び空港周辺地域の将来像」に基づくと、国内外のLCC路線の呼び込みと新設、商業施設にテナントを誘致、着陸料を引き下げたり、運用時間を延長したりするなどして東北の物流拠点とすること、大規模災害等の救援物資の輸送のハブ空港としての機能を果たすバックアップ空港にすること、などといった目標が掲げられていた。

民間委託の方法としては、滑走路などの航空系事業について、国が持つ運営権を民間事業者に売却して、委託したのち、航空会社からの着陸料などを民間事業者が受け取ることとされた。その運営権の売却額については、適正な水準（減価償却前営業利益の10倍程度）とされていた⁽⁴¹⁾。

非航空系事業である旅客や貨物のターミナルビルは、宮城県等が出資する第三セクター二社で運営されているところ、第三セクターの株式を委託先の民間事業者が買取り、全額出資の子会社化することとし、事業者は、仙台空港の運営のみを目的とする特定目的会社（SPC）を設立して、最長65年間、関連事業（空港事業とターミナルビル）を一体的に運営する予定となった。

かかるサポーター会議を受け、国土交通省は、2013年11月に仙台空港の運営に関心を有する民間事業者からのマーケットサウンディング⁽⁴²⁾を実施した。そして、その際に得られた事業者からの提案内容を参考として、2014年4月25日に、PFI法5

条1項、民間空港運営法5条2項に基づく「仙台空港特定運営事業等実施方針」を公表した。

それにより、運営権者の募集と選定が開始され、宮城県によるビル株式売却先の確認手続きについては、2014年7月から12月に、県が定める一定条件を満たす応募企業又は代表企業を3者以上選定することとされた。また、国による優先交渉権者選定手続きは2014年12月から2015年8月に行うこととされ、宮城県の確認手続きを経ていること等応募者が一定の参加資格要件その他航空会社による出資比率規制等の要件を満たしているかについて確認のうえ、優先交渉権者を確定することとされた。優先交渉権者の選定にあたっては、評価の客観性を担保するために、有識者等から構成される審査委員会（国及び宮城県の代表者1名を含む数名で構成される）が設置されるとともに、地域活性化等の実現に資する者を総合的に判断のうえ優先交渉権者として選定し、運営権対価については0円を上回るものとして提案を受け付け、優先交渉権者が設立した特定目的会社（SPC）と実施契約を締結し、所定の引継ぎを行うこととされた。

2015年7月27日、国土交通省が2次審査の応募を締切ったところ、3グループ（東急前田豊通グループ、三菱地所や大成建設で構成されるグループ、イオンと熊谷組で構成されるグループ）が応募していた⁽⁴³⁾。そして、9月11日に、優先交渉権者は東急前田豊通グループとなることが発表され、9月30日に、国土交通省と東急前田豊通グループの間で、特定目的会社設立手続き等を含めた基本協定書が締結された。その後、東急前田豊通グループが11月2日に、仙台国際空港株式会社を設立し（東急が42パーセント、前田建設工業が30パーセント、豊田通商が16パーセントの議決権を有している⁽⁴⁴⁾）、12月1日に、国土交通省と仙台国際空港株式会社との間で実施契約が締結され、運営権は30年間を基本に最長65年間まで延長可能な形で、運営権は22億円となった⁽⁴⁵⁾。

仙台空港については、着陸料等の収入があるが、地震などの自然災害のリスクが存在しており、実際に、沿岸部に位置する仙台空港は、2011年の東日本大震災による津波によって被災していることから、事業者が加入する保険の限度額以上の損害が発生するリスクについての処理が問題となった。この点については、国が負担することとされ、同時に、受け取り保険金10億円の土木構造物保険（地震危険担保特約付き）の加入が事業者には義務付けられた⁽⁴⁶⁾。

そして、仙台国際空港株式会社は2016年2月に空港ビル事業を第三セクターから

譲り受けたうえで、2016年7月より、滑走路の維持管理や着陸料の収受などの国の空港運営業務を引き継ぐこととなった⁽⁴⁷⁾。

（４）その他の日本国内の空港

地方公共団体が管理するその他の空港においてもコンセッション方式導入の検討が進んでおり、たとえば、兵庫県においては、但馬空港について2014年4月以降、実施方針の策定、民間事業者の選定、運営権の設定が進められ、2014年7月には但馬空港ターミナル株式会社と但馬空港運営権実施契約が締結され、2015年1月より株式会社による運営が開始されている。

また、静岡県についても、2012年に静岡空港の在り方について検討する会議が設置され、2013年に取りまとめられた答申において、民活空港運営法に基づくコンセッション方式の早期導入が目指されることとなり、検討が続けられているほか、北海道、青森県、秋田県、石川県、広島県（国と協議しながら検討を実施）、富山県、福岡県、佐賀県、熊本県において、少なくとも検討が実施されている。

4. 諸外国における空港の民営化に関する事例

以下においては、空港の民営化について具体的に諸外国において実施された例をみることによって、リスクへの対応の方法も含めて考察を行うこととする。

諸外国における空港の民営化については、イギリスにおいて、英国ヒースローなど7つの空港を所有する英国空港公団（BAA）が1986年に株式会社化されたことが空港民営化の端緒とされている⁽⁴⁸⁾。

イギリスのBAAの株式は上場、売却され2003年までに空港の完全な民営化が達成された。その他、ドイツのフランクフルト空港は2001年に株式会社化し（自治体が株式を30パーセント程度有している）、さらには2005年にフランスのシャルル・ド・ゴール空港が株式会社化されている（シャルル・ド・ゴール空港の株式については、フランス政府が60パーセントほど保有している）。

また、オーストラリアにおいては、1997年にメルボルン空港等がコンセッション方式によって、民間会社の運営に委ねられている⁽⁴⁹⁾。

もっとも、諸外国において民営化された空港については、これまでに様々な論者によって、様々な評価がなされており、例えばイギリスについても、オーストラリアについても、空港に民営化に関する評価は論者によって様々である⁽⁵⁰⁾。

(1) 民営化が参考となる例——オーストラリアの空港、イギリスの大規模空港

(a) オーストラリア

オーストラリアにおいては、FAC（連邦空港会社）が1988年より、全国22の空港を所有、管理運営していたところ、1995年に、オーストラリア政府によって22の空港の長期空港リース権を民間事業者に売却することが決定された。

売却は、第一段階としてはメルボルン、ブリスベン、パースの3空港が1997年7月にそれぞれ三つのグループに合計33億オーストラリアドル（約2880億円）で売却された。さらにその直後より、第二段階の売却がはじまり、1998年6月には、14の空港のリース権が、合計7億3000万オーストラリアドル（約660億円）で、9つの会社等に売却がなされた。

オーストラリア政府は、空港の国有と財政支出から離れて、民営化によって空港料金の設定や、借入金の返済などの権限を各空港に委譲して、柔軟性を持たせて、さらに画一的なサービスから脱却することを意図していた。そして、実際に、空港の経営は、様々な企業体に売却されたことで、多様化が果たされることとなった。なお、オーストラリアにおいては、空港の利用料が高額になりすぎないように、価格モニタリング制が採用されている⁽⁵¹⁾。

(b) イギリス

前述のとおり、イギリスは空港を民営化することにより、空港経営の効率化を進めた代表国とされている。

民営化をすることによって、特に大規模空港には出資者が多く出現し、そのなかには株式取得の場合も多い。そのうち、1000万人以上の旅客取扱い規模においては、ヒースロー空港、スタンステッド空港、ガトウィック空港は50パーセント以上の出資者が存在している。また、マンチェスター空港は公企業形式で運営されている。ルートン空港は、コンセッション方式で運営されている。500万人から1000万人の旅客取扱規模の空港としては、エディンバラ空港、グラスゴー空港、ブリストル空港、ベルファスト国際空港が50パーセント以上の出資者のいる民営を行っており、50パーセント未満の出資者のいる民営方式としてはリバプール空港、一部公的部門が出資しているのはバーミンガム空港とニューキャッスル空港である。そして、公企業によって運営がされているのはイーストミッドランド空港である。

イギリスにおいては、空港の民営化が小規模空港も含めて進んでいるが、そのなかで特に大規模空港（リーズ、エディンバラ、グラスゴー、ブリストル、リバプール等）については⁽⁵²⁾、民営化によって商業収入や不動産等の非航空系収入が大幅に増えたことによって、着陸料等の航空収入を抑えることができているとして、非航空部門の活用などが評価されている⁽⁵³⁾。

（２）問題となった事例——空港の一時停止、廃止、再公有化事例

（ａ）空港の一時停止事例——イギリスのコベントリー空港とブラックプール空港

イギリスのコベントリー（Coventry）空港は、2007 年において 60 万人ほどの旅客を有していた規模の小さな空港で、ウェスト社（West Midlands International Airport Ltd）によって経営されているところ、ウェスト社はドイツ系の TUI 社によって出資されており、同空港には、トムソン航空（Thomsonfly）のみが就航していた。しかし、トムソン航空が路線の再編が必要となり、コベントリー空港から 2008 年に撤退したため、TUI 社もコベントリー空港の運営から撤退して、空港が事実上休止となった。その後、コベントリー空港は、リグビーグループ（Rigby Group）によって買収され、同社出資のパトリオット社（Patriot Aviation Group Ltd）によって所有され、運営されている⁽⁵⁴⁾。

また、同じくイギリスのブラックプール空港は、年間約 23 万人が利用する空港であったところ、2008 年より空港の運営会社であったバルフォー・ベティ社（Balfour Beatty）が 2014 年 7 月に空港の経営を撤退し、売却することを表明した。しかし、その際に売却先がみつからずに、経営撤退から三か月後の 2014 年 10 月 15 日に、ブラックプール空港の定期便の運航はいったん停止された。その後、個人所有の小型チャーター機や航空学校が使用できる空港として、2014 年 12 月に再度利用開始されることとなったが、少なくとも数か月は空港の利用が停止されている状況であった⁽⁵⁵⁾。

（ｂ）空港の廃止事例——イギリスのマンストン空港とプリマス空港

イギリスのマンストン（Manston）空港は、大型旅客機の離着陸が可能であり、ロンドンの主要 3 空港が利用できない場合の代替機能が期待されていた、地方空港としては重要な空港であった。しかし、マンストン空港は 2013 年 11 月に、その運営会社が 1 ポンドでマンストンスカイポート社（Manston Skyport）に売却された。この売却

を巡って、立地自治体のサネット・ディストリクト・カウンシル（Thanet District Council）に対して、マンストン空港の買収に意欲を有していたリバー・オーク（River Oak）社による 2017 年夏までの空港の機能再開等を求めて強制収用手続の求めがあったが、カウンシルが、空港の閉鎖によって勤務する職員が 150 名ほど解雇されることとなるが、土地が転用されることによって新たな開発事業がなされて、別の雇用が創出されるとして、強制買収を行わずに廃港を選択した⁽⁵⁶⁾。

同じくイギリスのプリマス（Plymouth）空港は、年間旅客数 13 万人ほどの空港であり、2003 年の民営化により、サットン・ハーバー社（Sutton Harbour Holdings plc）がリース契約に基づいて空港を運営し、同社の完全子会社のエア・サウスウェストが就航していた。当初は順調に路線の展開が行われて経営が順調になされていたが、次第に業績が悪化し、2011 年 11 月にイースタン・エアウェイズにエア・サウスウェスト事業が売却され、さらに、イースタン・エアウェイズがプリマス空港から撤退し、空港経営が行き詰まることとなり、結局廃港となった⁽⁵⁷⁾。

（c）再公営化がなされた事例——イギリスのカーディフ空港、ニュージーランドのパルマストンノース空港

イギリス南西部ウェールズ州のカーディフ（Cardiff）空港は、1995 年 TBI というディベロッパーによって 3750 万ポンドで取得され、民営化がなされた。その後、2005 年には TBI に出資するアベルティス（Abertis）がカーディフ空港に単独出資することとなった。しかし、2007 年には 220 万人の年間旅客数を数えるまでになっていたが、その後、同空港を拠点とする航空会社が撤退し、旅客数が 2012 年には半減し、空港収入が激減することとなった。

空港の運営に当たっていたアベルティスは、公的資金を受けずに活性化を図ろうとしていたが、結局、旅客数の引き上げが難しいと判断し、空港をウェールズ政府に売却することで合意した。結局、2013 年 3 月にウェールズ政府が 5200 万ポンドで空港を買収し、再公有化がなされた⁽⁵⁸⁾。

ニュージーランドと地元自治体のパルマストンノース市が共同保有を行っていたパルマストンノース空港（Palmerston North Airport Limited）は、1999 年に、政府持ち分の 13.5 パーセントが CAH 社（Central Avion Holdings Limited）に売却された。しかし、大株主であった自治体主導で設備投資計画が決定されることに不満を持った CAH 社が裁判所に提訴し、敗訴したことでパートナーシップに亀裂が入り、最終的には

2006 年 11 月にパーマストンノース市が CAH 社の全持分を 2700 万ドルで再び取得して、再公有化が図られた⁽⁵⁹⁾。

(d) その他の事例

その他の事例としては、アルゼンチンの事例も存在する⁽⁶⁰⁾。アルゼンチンにおいては、コンセッション契約違反でアルゼンチン政府と企業連合が争うこととなった。事業権料は最初の 5 年間は毎年 17 億ドルを支払うことになっていたが、収益が上がらなかったことから実行されず、2007 年以降は収益 15% の支払いに変更となった。

アルゼンチンの空港のコンセッションによる民営化は、結局、サービスが不安定になり、悪化するという状況となった失敗例と言えるが、本稿においては、日本において参考となる制度の運用という観点から、アルゼンチンの事例は参考にとどめる。

この失敗は、国の政治状況やその他経済状況といった外部環境の変化に対するリスクヘッジが欠如していたこと、リスクの見積もりが上手く行っていなかったことに由来している。結局、市場環境の変化等のリスクを十分に反映した契約となっていなかったため、このような結果となったものと考えられる⁽⁶¹⁾。

Ⅲ. おわりに——日本で進む空港の民営化とその手法に関する、国の責任とリスクの取り方

これまでにみてきたように、一口に民営化と言っても、その方法には様々な手法が存在している。

ここにおいて注意しなければならないことは、財政の健全化を目指す一環で民営化を企画し、国や地方公共団体が現在抱えるリスクを民営化した先の事業会社に移すことが目標なのではなく、あくまでも、リスクが存在することは前提の上で、よりよいサービスを提供するための手段の一つとして民営化について考えるべきであるということである。

日本は、高度経済成長期から 50 年が経過しようとしており、様々なインフラが老朽化している。今後起こりうる様々な財政状況や政治状況とも併せて、必要なインフラのすべてを国や地方公共団体等によって維持し、管理していくことは難しいことは自明であるように思われる。もっとも、財政状態にしろ、管理関係にしろ、リスクをどのように評価すべきか、ということも、一概には言えず、はっきりとした指標があるわけではないことに注意が必要である。

空港の民営化については、前述の検討の通り、上手く行く場合もあれば、一時的に機能が停止することとなった空港や、廃港となった空港、再公営化となった空港も存在している空港もあることに注意が必要であろう。再公営化は空港における民営化のみに起こっている問題ではなく、たとえば、鉄道事業など、サービス等の悪化も含めて問題が顕在化したために、一度民営化をおこなったものがさらにもう一度国の関与を強くする方向に戻るという状況も生じてきている⁽⁶²⁾。

実際に民営化の一形態としてのPFIやさらにその一形態であるコンセッションなどを行う際には、予期せぬ問題が生じ、さらにはそうした予期せぬ問題が重要かつ重大であって、民営化が成り立たなくなる（民間事業者の事業として成り立たなくなる）可能性についても、リスクの一つとして考慮したうえで、柔軟に民営化からもとに戻ることを想定するような仕組みの構築も有意義であろう。

空港のコンセッションについては、現在多くの空港で検討が進められており、実際に関空・伊丹と仙台では民間事業者の運営が開始され、または、されようとしている。今はまだシステムの不備も含めてリスクについての総合的かつ網羅的な、参考にできる先例もなく、国や地方公共団体や事業者の双方で、リスク対応をどのように行うのかについて、できる限り予備的に対応することくらいしか、可能ではないかもしれない。しかし、常に様々なリスクが存在することは、必ず頭に入れておく必要があるだろう。今後の民営化に存在するリスクについては、より丁寧な分析と検討が望まれるであろう。

空港コンセッションについては、44年等長期の契約が実際に結ばれたりしているところ、契約の内容等を含めて、問題が起きた場合に、誰がどのようにリスクを負担するのかについて、可能な限り国や地方公共団体の納得のいく形態での合意がなされるように留意するべきである。また、民営化によって効率性が高まることは、とても望ましいことかもしれないが、何よりも、民営化によってサービスの「質」が万が一にも「落ちる」ことがあってはならないと考える。

その意味でも、民営化の一環としてのPFI、コンセッションの推進が空港経営にとって有益であるか否かも含めて、コンセッションの推進それ自体が一つのリスクとも捉えられる。そのため、コンセッションの推進を含めた空港運営の民営化をはじめとする現在の状況のままでいると考えるのではなく、できる限り具体的に今後の課題や生じるリスクについて、状況を見ながら検討を行い、必要であれば、柔軟に民営化手法を採用するべきかどうかについても、再考を行う必要があるだろう。

＊本研究は JSPS 科研費『グローバル化の中の政策システムと公務員制度の研究』研究課題番号：25518013 の助成を受けたものである。

注

- (1) 公的部門の市場化が「構造改革の重要な柱の一つ」として必要であることについての分析につき、中条潮・伊藤規子「航空下部（空港・管制）市場化の流れ——イギリス、オーストラリア、ニュージーランドを中心に——」『運輸政策研究』（運輸政策研究所）1巻1号、1998年、25頁。また、寺田麻佑「民営化の諸問題——航空管制の在り方に関する法制度比較を中心に」『社会科学ジャーナル』（国際基督教大学）、79巻、2015年、183頁、脚注（50）も参照。
- (2) 角松生史「行政事務事業の民営化」ジュリスト増刊『行政法の争点』（有斐閣）、2014年9月、184頁、また、角松生史「行政活動の民営化と行政法学」『行政法研究』（信山社）、2015年5月、107頁。
- (3) 参照、寺田麻佑「民営化の諸問題——航空管制の在り方に関する法制度比較を中心に」『社会科学ジャーナル』（国際基督教大学）79巻、2015年、165頁以下。
- (4) 前掲注〔2〕角松生史「行政事務事業の民営化」184－185頁。
- (5) 参考、西尾隆「リスク社会と明日の行政研究」『季刊行政管理研究』（行政管理センター）、119巻、2007年9月、2頁。
- (6) 久末弥生「PHI・国有財産有効活用」ジュリスト増刊『行政法の争点』（有斐閣）、2014年9月、234頁。
- (7) 内閣府民間資金等活用事業推進委員会資料
(<http://www8.cao.go.jp/pfi/setumeikaisiryoku/setumeikaisiryoku.pdf>)。
- (8) 吉野克文「国民経済計算体系における官民パートナーシップ（PPP/PFI）の取扱いに関する概念的課題」『公営企業』（地方財務協会）、47巻6号、2015年9月、25頁。
- (9) 久恒新「新しい不動産鑑定ビジネスを広げよう 第4回 空港コンセッションのビジネスチャンス」『Appraisal & Finance』（住宅新報社）、2015年11月、49頁。また、「社会トピックス 空港・水道で動き出す運営権方式のPFI」『MONTHLY REVIEW』（三井住友銀行）、2015年6月、5頁。
- (10) 小幡純子「PFI法のさらなる活性化に向けて」『ジュリスト』（有斐閣）、1411号、2009年、2頁。
- (11) 前掲注〔9〕、「社会トピックス 空港・水道で動き出す運営権方式のPFI」5頁。
- (12) その後、2013年にもPFI法は改正され、その一層の促進が図られることとなっている。
- (13) 内閣府民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）平成22年5月25日「中間とりまとめ」
- (14) 「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）。
- (15) 前掲、久末弥生「PFI・国有財産有効活用」234頁。
- (16) 川住昌光・足立慎一郎「PPP/PFIの動向と展望～コンセッション活用拡大等を通じた地域創生へ向け」『日経研月報』（日本経済研究所）、2015年7月、13頁。
- (17) 2014年からの3年間で少なくとも6件の事業件数目標が設定された。
- (18) 田邊勝巳「空港への民間活力の導入と課題」『交通学研究』（日本交通学会）、26巻、2013年、21頁。
- (19) 横見宗樹「関空・伊丹のコンセッションにおける展望」『運輸と経済』（一般財団法人運輸調査局）、76巻3号、2016年、98頁。橋本悟・深山剛・越知成基・山内弘隆「イギリス・オーストラリアの空港民営化に関する国内外の論文紹介——我が国における今後の空港政策検討への材料提供として——」『運輸政策研究』（運輸政策研究所）、13巻1号、2010年、23頁。
- (20) 加藤一誠「空港コンセッションとは何か」『経済セミナー』（日本評論社）、681巻、2015年12月

- 号、25 頁。
- (21) 前掲、横見宗樹「関空・伊丹のコンセッションにおける展望」99 頁。
 - (22) 前掲、加藤一誠「空港コンセッションとは何か」29 頁。
 - (23) 松本真一「VOICE: スポーツ施設の周辺 大規模スポーツ施設におけるコンセッション方式の可能性を考える」『月刊体育施設』（日本体育施設協会）45 巻 4 号、2016 年、53 頁。
 - (24) 前掲、横見宗樹「関空・伊丹のコンセッションにおける展望」100 頁。
 - (25) 大澄佳緒里「空港におけるコンセッションの導入と今後の展開（特集 ネットワークという観点からの産業の分析）」『運輸と経済』（一般財団法人運輸調査局）74 巻 11 号、2014 年、47 頁。
 - (26) 国土交通省航空局「空港の運営の在り方に関する検討会」第一回資料（2010 年 12 月）。このうち、伊丹空港の管理はコンセッション方式の導入によって移ることとなった。正式名称等は以下の通りである。北海道地方：新千歳空港、稚内空港、釧路空港（たんちょう釧路空港）、函館空港。東北地域：仙台空港。関東地域：東京国際空港（羽田空港）。中部地方：新潟空港。中国地方：広島空港。四国地方：高松空港、松山空港、高知空港（高知龍馬空港）。九州地方：福岡空港、北九州空港、長崎空港、熊本空港（阿蘇くまもと空港）、大分空港、宮崎空港（宮崎ブーゲンビリア空港）、鹿児島空港。沖縄地方：那覇空港。
 - (27) 東京大学航空イノベーション研究会・鈴木真二・岡野まさ子編『現代航空論 技術から産業・政策まで』（東京：東京大学出版会、2012 年）、128 頁。
 - (28) 前掲、加藤一誠「空港コンセッションとは何か」25 頁。
 - (29) 前掲書、東京大学航空イノベーション研究会・鈴木真二・岡野まさ子編『現代航空論 技術から産業・政策まで』128 頁。具体的には、ジェット化空港が、第一次空整計画前には 5 しかなかったものが、第四次空整計画終了時、39 まで増加していた。かかる特別会計は空港整備には役立っても、航空産業（特に航空会社）にとっては重すぎたと指摘する論考もある。丹治隆「わが国における空港政策が航空会社経営に及ぼした影響について」『運輸と経済』（一般財団法人運輸調査局）71 巻 4 号、2011 年、34 頁以下。
 - (30) 会議における検討の具体的内容は、①海洋国家日本の復権、②観光立国の推進、③航空分野、④建設・運輸産業の更なる国際化、⑤住宅・都市、であった。国土交通省成長戦略会議。
 - (31) 国土交通省『平成 22 年 5 月 17 日国土交通省成長戦略』において、1. 海洋分野、2. 観光分野、の次に 3. 航空分野が検討されている（www.mlit.go.jp/common/000115366.pdf）。
 - (32) 野村宗訓・中原太・阿部純哉・高橋芳夫『航空競争と空港民営化——アビエーション・ビジネスの最前線』（兵庫：関西学院大学産業研究所、2014 年）、92 頁。
 - (33) 国土交通省「交通政策審議会航空分科会基本政策部会とりまとめ」（2014 年 6 月）6 頁において、「2.3.4 空港経営改革の推進」のなかで、①特別会計の問題、②国管理空港の経営感覚、地元感覚の不足に続いて、③滑走路等の航空系事業とターミナルビル等の非航空系事業で運営主体が分離しているために航空全体での経営改善が図られないという点についてまとめられている（www.mlit.go.jp/common/001042443.pdf）。
 - (34) 前掲、田邊勝巳「空港への民間活力の導入と課題」19 頁。前掲書『航空競争と空港民営化——アビエーション・ビジネスの最前線』98 頁。
 - (35) 同上書『航空競争と空港民営化——アビエーション・ビジネスの最前線』92 頁。
 - (36) 地域協議会については、空港法第 14 条において、「空港管理者は、空港の利用者の利便の向上を

図るために必要な協議を行うための協議会を組織することができる」旨規定されている。参照、国土交通省法案提出説明資料（<http://www.mlit.go.jp/common/000996148.pdf>）3頁。当該説明資料には、「空港運営の民間委託は、地域の実情に応じ関係事業者、関係自治体と連携の上で、地域活力の向上を目的とすべきことを基本理念として明確化。」「空港運営の民間委託」は、多様な空港管理形態の1つの選択肢に過ぎず、その目的はあくまでも「地域の活性化」であることを規定。空港運営の民間委託は、空港毎の地域協議会の意見を聴いた上で進める。地域の実情に応じた空港経営改革とするため、対象空港等は地域の意見を聴いた上で選定することを法律上の仕組みとして規定。」（同資料3頁）とあり、空港運営の民間委託は地域活性化のための一つの選択肢であると説明されている。

- (37) 建設時の過大な投資のほか、1994年以来、大阪市内や神戸から遠く、航空会社からも利用者からも敬遠された結果、利用は事前の予測を大きく下回る状態が続き、財政赤字は拡大していた。杉浦一機「関空民営化で望まれる鉄道アクセスの充実」『JR ガゼット』（交通新聞社）、74巻2号、2016年、54頁。
- (38) ヴァンシ・エアポートもその一員であるヴァンシ（VINCI）グループは、欧州最大手のコンセッション企業であり、2016年1月現在で25のコンセッション空港を運営しているという（フランスに11、ポルトガルに10、カンボジアに3、チリに1）。久末弥生『都市計画法の探検』（京都：法律文化社）、2016年6月、110頁。同書の分析によれば、ヴァンシグループは、関空を手掛かりに、今後、日本の民営化市場全体に本格的に参入を試みてくる可能性があるのではないかということである。
- (39) コンセッション方式であっても、その期間が十分に長い場合、実質的には民間企業への売却に等しいとの指摘がある。前掲、田邊勝巳「空港への民間活力の導入と課題」20頁。
- (40) 第三セクターが運営する空港ターミナルビル（仙台空港ビル）・貨物ターミナル（仙台エアカーゴターミナル）・空港連絡鉄道（仙台空港鉄道）の3事業と、国が管理する滑走路・駐機場等を一元化し、これらの管理・運営を民間企業に委託することが計画された。
- (41) 適切な水準は、一般に、減価償却前営業利益の10倍程度とされている。「特集 コンセッション方式 静かに始動」『日経グローバル』（日本経済新聞社）、249号、2014年、22頁。
- (42) 運用形態や経営手法等に関する提案を募集。
- (43) 1次審査を通過した4グループのうち、（おそらく採算性を理由に）三菱商事・楽天で構成されるグループは応募を途中で辞めている。
- (44) 「仙台空港民営化へ運営会社と契約 国交省」日本経済新聞2015年12月1日報道。
- (45) 同上、「仙台空港民営化へ運営会社と契約 国交省」日本経済新聞2015年12月1日報道。
- (46) 「特集 コンセッション方式 静かに始動」『日経グローバル』（日本経済新聞社）、249号、2014年、23頁。
- (47) コンセッション方式のため、滑走路等の空港の基礎的設備の所有権は国に残る。あくまでも運営権の売却である。
- (48) 東京大学航空イノベーション研究会・鈴木真二・岡野まさ子編『現代航空論 技術から産業・政策まで』（東京：東京大学出版会、2012年）、136頁。
- (49) 同上書、136頁。
- (50) 前掲注（18）「イギリス・オーストラリアの空港民営化に関する国内外の論文紹介——我が国に

おける今後の空港政策検討への材料提供として——」22-29 頁。

- (51) 同上、24 頁。
- (52) 西藤真一「イギリス地方空港の経営に関する一考察」『交通学研究』（日本交通学会）55 巻、2011 年、218-219 頁。
- (53) 前掲注（19）、「イギリス・オーストラリアの空港民営化に関する国内外の論文紹介——我が国における今後の空港政策検討への材料提供として——」24 頁。
- (54) 西藤真一「イギリスの小規模な地方空港の運営の実態と政府の対応」『交通学研究』（日本交通学会）59 巻、2016 年、118-119 頁。
- (55) 富樫剛史「イギリスの空港経営～民営化と地域の関係～」一般財団法人自治体国際化局会交流支援部経済交流課『2014 年度海外研修帰国報告書』8-9 頁。
- (56) 前掲、西藤真一「イギリスの小規模な地方空港の運営の実態と政府の対応」121-122 頁。
- (57) 同上、西藤真一「イギリスの小規模な地方空港の運営の実態と政府の対応」122 頁。
- (58) 西藤真一「空港の閉鎖に直面したイギリスの地方空港における政策対応」『KANSAI 空港レビュー』（関西空港調査会）、2016 年 6 月、30-31 頁。
- (59) 北海道庁「道内空港の運営のあり方検討のための海外事例調査業務 事業報告書」平成 24 年 12 月、53-54 頁。
- (60) アルゼンチンには、現在も 20 以上の国際空港があり、200 に近い小さな空港や飛行場が存在している。1990 年代半ばまでは、殆どの空港は国が直接所有か、アルゼンチン空軍の管轄下にあり、いくつかの地方政府がいくつかの地方空港を直接所有していた。企業連合は、過大な需要予測に基づき、空港収入の約 37 倍の値段で落札したが、結局、政治・経済の混乱と経済危機によってアルゼンチンの屋内外の航空需要が低迷したため、チェックインカウンター等の、契約で規制されていなかった料金が運営者の空港収入を上げるために高額に設定されるなど、旅行者への転嫁が始まった。さらに、全国規模での空港間内部補助に対する航空会社の不満が増加したうえに、企業連合が予定していた空港等の整備計画は予定どおり実施されず、サービス水準も著しく低下した。ICAO Case Study on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers, Argentina.
- (61) 国土交通省委員会資料平成 23 年 1 月 28 日資料 1、株式会社大和総研「世界の空港民営化の動き」19 頁。
- (62) 周蒨「イギリスにおける民営化及び規制改革：鉄道事業を中心に」『一橋法学』（一橋大学）、10 巻 3 号、2011 年、251-283 頁、また、ヤン・ツィーコー（人見 剛訳）「再公営化——地方自治体サービスの民営化からの転換？——ドイツにおける議論状況について——」『立教法務研究』（立教大学）、7 号、2014 年、3 頁。

**Methods of Privatization and the Risk:
Focusing on the Comparison of Legal Systems on Ways of Privatization of
Airports**

<Summary>

Mayu Terada

Privatization generally means the transfer of ownership or business from the governmental organization to the private company and there are many methods to exercise ‘privatization’.

We have to think carefully and deeply on the methods of privatization along with the risk and the ways of responsibility that the government and local governments should take. It is because methods of privatization are the key to think of the ways, fields and frameworks of providing services by the central and local governments.

This paper takes up airport privatization among many fields where privatization becomes an issue. After looking at several countries’ privatization situations of airports from a viewpoint of legal system (mainly Japan, the U.S., the U.K. and Germany), it considers the nature of the system and ways of preferable controlling of the airports.

Currently in 2016, privatization of airports is progressing in Japan. For example, privatization of Kansai International Airport and Itami Airport was carried out and they are operated as privatized airports from this April. Plus, Sendai Airport has also been privatized early this year and the new company which was founded by the new management rights holder is going to run the airport from this June. In addition to above, there are many other considerations of privatization are currently done for other airports.

Therefore, this paper looks at the methods and risk of privatization of airports. In particular, what kind of approaches are adopted as methods of privatization of airports, what kind of legal risks the methods would hold are to be considered by comparing other countries' methods and cases of privatization of airports. Then the indication for future consideration on the legal methods and risks of privatization of airports of Japan and other countries are compared and basis for future consideration will be examined.

This paper first introduces the methods to privatize the airports and consider the ways of privatization of airports. Then this paper will look at the actual cases of other countries where privatization of the airport actually was successful and not successful. Finally, this paper considers and analyzes the risk of the governments how they should take the responsibility to guarantee the outcome or service by thinking of the methods of the privatization of airports which currently is also progressing in Japan on the comparison of the legal systems of that of other countries.

